



Tapio Isolankila

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan kunta- ja hyvinvointijaostolle, 7.11.2024

Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2025 (HE 109/2024 vp) – budjettiesitysten yhteisvaikutukset ja toimeentulotuen kasvu

Pääministeri Orpon hallituksen tavoitteena on parantaa suomalaisten elintasoa, kääntää Suomen talous kestäväan kasvuun ja taittaa hyvinvointia uhkaava velkaantumiskehitys. Hallituksen tavoitteena on kasvattaa kotitalouksien ostovoimaa ja huomioida vaikutukset arjen kustannuksiin päätöksissään. Hallituksen tavoitteena on Suomi, jossa hyvinvointiyhteiskunnan tärkeimpien palveluiden rahoitus on turvattu myös tuleville sukupolville.

Vuosien 2024 ja 2025 sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutukset kotitalouksien taloudelliseen asemaan

23.9.2024 julkaistuissa sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutusten muistiossa on arvioitu hallituksen vuosille 2024 ja 2025 toteuttamien tai valmistelussa olevien toimeentuloturva koskevien muutosten yhteisvaikutuksia. Muistio on valmisteltu eduskunnan päätöksenteon tueksi.

Muistiossa on arvioitu hallituksen vuodelle 2024 ja 2025 toteuttamien tai valmistelussa olevien toimeentuloturva koskevien muutosten yhteisvaikutuksia kotitalouksien tulonmuodostukseen. Tarkastelussa on lisäksi huomioitu tuloverotukseen esitettyjen muutosten vaikutus sekä joidenkin terveystenoihin kohdistuvien muutosten vaikutus. Arviot perustuvat pääosin Tilastokeskuksen ylläpitämällä SISU-mikrosimulaatiomallilla tehtyihin laskelmiin. Muistio on valmisteltu sosiaali- ja terveysministeriön virkatyönä yhteistyössä Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen sekä Kansaneläkelaitoksen tutkijoiden kanssa. Sosiaali- ja terveysministeriö julkaisi myös syksyllä 2023 vastaavan muistion hallituksen vuodelle 2024 esittämien toimeentuloturvan ja verotuksen muutosten yhteisvaikutuksista.

Muistiossa kuvaillaan toimeentuloturvamuutosten vaikutuksia tulonjakoon sekä erilaisiin kohderyhmiin. Tarkastelussa tehtyjen muutosten vaikutusta verrataan tilanteeseen, jossa lainsäädäntöön ei olisi tehty muutoksia. Tarkastelussa ei pyritä ennakoimaan tulonjaon tai kotitalouksien toimeentulon tulevaa kehitystä. Niihin vaikuttavat monet muutkin tekijät kuin tehdyt päätökset. Arviot vaikutuksista kotitalouksien käytettävissä oleviin tuloihin ovat staattisia, eli niissä ei ole huomioitu mahdollisia käyttäytymisvaikutuksia, kuten esimerkiksi työllistymistä. Työllisyysvaikutusten huomioiminen lieventäisi tässä muistiossa esitettyjä käytettävissä olevien tulojen supistumista. Hallitus seuraa työllisyystavoitteiden toteutumista valtiovarainministeriön arvioiden perusteella koko vaalikauden ajan. Valtiovarainministeriön huhtikuussa 2024 tehdyn arvion perusteella vuoden 2024 aikana voimaan tulevien toimien arvioitiin vahvistavan keskipitkän aikavälin rakenteellista työllisyyttä noin 74 000 työllisellä.

Muistiossa on tarkasteltu sekä vuosien 2024–2025 muutosten vaikutuksia yhteensä että vuodelle 2025 esitettyjen tai valmistelussa olevien muutosten vaikutus. Vuosien 2024–2025 muutokset kasvattavat väestön pienituloisuusastetta ja kasvattavat Ginikertoimella mitattuja tuloeroja. Tarkasteltaessa ainoastaan vuoden 2025 muutosten vaikutusta vaikutukset koko väestön pienituloisuuteen ja Gini-kertoimella mitattuihin tuloeroihin ovat kuitenkin hyvin vähäisiä. Muutoksia selittävät siis pääosin vuodelle 2024 tehdyt toimeentuloturvamuutokset. Vuodelle 2025 esitettyjen tai valmisteilla olevien muutosten vaikutus on huomattavasti vuoden 2024 muutoksia pienempi. Kolmen pienituloisimman tulokymmenyksen osuus kotitalouksien yhteenlasketusta käytettävissä olevasta tulosta supistuu tarkasteltaessa vuosien 2024–2025 muutoksia yhteensä. Yhdeksännen tulokymmenyksen tulo-osuus kasvaa tulokymmenyksistä eniten muutosten seurauksena.

Koko väestöstä vajaat puolet (n. 44 %) kuuluu kotitalouksiin, joissa vuosien 2024–2025 muutokset kasvattavat käytettävissä olevia tuloja vähintään yhdellä prosentilla. Runsas kolmannes (n. 38 %) väestöstä kuuluu kotitalouksiin, joiden käytettävissä olevat tulot eivät käytännössä muutu. Väestöstä noin 19 % asuu koti-



Tapio Isolankila

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan kunta- ja hyvinvointijaostolle, 7.11.2024

talouksissa, joiden käytettävissä olevat tulot pienenevät vähintään yhdellä prosentilla. Huomattavampia (vähintään 5 %:n muutos) tulonmenetyksiä kohdistuu noin 7 prosenttiin väestöstä. Huomattavammat tulonmenetykset keskittyvät pääosin kolmeen pienituloisimpaan tulokymmenykseen. Tarkasteltaessa pelkästään vuoden 2025 muutosten vaikutusta yli 5 % tulonmenetykset ovat selvästi harvinaisempia (runsaat 1 prosenttia väestöstä).

Tulonmenetykset kohdistuvat perhetyypeistä voimakkaimmin yhden hengen talouksiin sekä yksinhuoltajatalouksiin. Tulonmenetykset liittyvät pääosin vuoden 2024 päätöksiin. Suuret suhteelliset tulonmenetykset painottuvat yhden aikuisen työikäisiin talouksiin, sillä kahden aikuisen talouksissa toimeentuloturvaetuuksien merkitys koko kotitalouden tulonmuodostuksessa on harvemmin yhtä suuri. Käytettävissä olevien tulojen pienenemistä ja kasvua kohdistuu kaikkiin ikäryhmiin. Käytettävissä olevien tulojen pieneneminen on kuitenkin selvästi yleisintä 18–24-vuotiaissa. Tulosta selittää opiskelijoiden suuri osuus ikäryhmässä. Opintolainan valtiontakausta ei tässä ole laskettu henkilöiden käytettävissä oleviin tuloihin.

Toimeentuloturvaan ja tuloverotukseen tehtyjen muutosten lisäksi kotitalouksien toimeentuloon ja sen riittävyyteen vaikuttavat terveydenhuollon maksuihin ja omavastuisiin kohdistuvat muutokset. Julkisen terveydenhuollon asiakasmaksuihin tehtävät muutokset kasvattavat eniten henkilöiden terveysmenoja, kun taas lääkekorvauksiin kohdennetuilla muutoksilla on pienempi terveysmenoja kasvattava vaikutus. Yksityisen terveydenhuollon korvauksiin jo tehty korotukset puolestaan alentavat henkilöiden terveysmenojen määrää. Vuosien 2024 ja 2025 terveysmenoihin kohdistuvilla muutoksilla on ylintä tulokymmenystä lukuun ottamatta terveysmenojen jälkeisiä käytettävissä olevia tuloja pienentävä vaikutus. Suhteellisesti suurin vaikutus tuloihin on kolmessa pienituloisimmassa tulokymmenyksessä. Vaikutukset tuloihin ovat kuitenkin näissäkin tulokymmenyksissä keskimäärin varsin maltillisia verrattuna toimeentuloturvan muutosten vaikutuksiin. Eri suuruisten suhteellisten tulonmenetysten yleisyydestä saatava kuva ei myöskään oleellisesti muutu, vaikka arvioissa otetaan huomioon myös terveysmenojen muutokset.

Vuosien 2024 ja 2025 toimeentuloturva- ja sosiaali- ja terveyspalvelulainsäädännön muutosten yhteisvaikutukset eri ihmisryhmien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen

Sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutusten arviointia koskevassa muistiossa on arvioitu vuosille 2024 ja 2025 tehtyjen ja esitettyjen toimeentuloturva- ja sosiaali- ja terveyspalveluja koskevien muutosten yhteisvaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Muistio on valmisteltu eduskunnan päätöksenteon tueksi.

Yhteisvaikutusten arvioinnissa kuvataan kahden tai useamman hallituksen esityksen aikaansaamista muutoksista syntyviä, erityisesti samoihin yksilöihin ja ihmisryhmiin kohdistuvia yhteisvaikutuksia ihmisvaikutusten arvioinnin sekä perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin näkökulmasta. Tarkastelussa ovat eräät jo aiemmin, vuonna 2024 voimaan tulleet toimeentuloturva- ja sosiaalipalveluita koskevat lakimuutokset sekä ne syksyllä 2024 eduskunnalle annettavat sosiaaliturva- ja sosiaali- ja terveyspalveluita koskevat hallituksen esitykset sekä muut talousarvioon liittyvät ehdotukset, joilla nähdään olevan merkittäviä yhteisvaikutuksia.

Ihmisryhmistä arviointi koskee 1) työikäistä eli 18–64-vuotiaista väestöä ja heistä erityisesti työttömiä ja työelämän ulkopuolella olevia, opiskelijat mukaan luettuina, 2) lapsia ja lapsiperheitä, 3) vammaisia henkilöitä sekä 4) ikääntyneitä. Arvioitavat hallituksen esitykset ja ehdotukset sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalta kattavat muutoksia työttömyysturvaan, yleiseen asumistukeen, toimeentulotukeen, lapsilisiin, indeksihin sidottuihin etuuksiin, työttömyysvakuutusmaksuihin, eläke-etuuksiin, sairauspäivärahoihin, julkisten terveyspalvelujen saatavuuteen ja saavutettavuuteen, lääkekorvauksiin sekä lasten ja nuorten palveluihin. Esitykset ja ehdotukset valikoitiin arvioitavaksi sen perusteella, että ne yhteisvaikuttavat johonkin tai joihinkin edellä mainituista ihmisryhmistä jonkin toisen tai useamman muutosehdotuksen kanssa.



Tapio Isolankila

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan kunta- ja hyvinvointijaostolle, 7.11.2024

Kustakin ihmisryhmästä on todettava, että ne ovat jo itsessään hyvin heterogeenisiä. Kuitenkin eri ihmisryhmiä läpileikkaavana teemana havaittiin, että muutosten vaikutukset kohdistuvat pienituloisiin ja julkisia palveluita paljon käyttäviin henkilöihin. Monilla muutoksista, kuten hoitotakuun keventämisellä, julkisen terveydenhuollon verkon harventamisella ja asiakasmaksujen korottamisella, on samankaltaisia vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen kaikissa tarkastelluista ihmisryhmistä.

Lisäksi havaittiin ihmisryhmien erityispiirteistä johtuvia vaikutuksia. Työikäisten ryhmästä edellä kuvattuun haavoittuvaisessa asemassa olevien joukkoon lukeutuvat erityisesti nuoret aikuiset, osatyökykyiset ja vaikeasti työllistyvät työttömät. Sosiaaliturvaetuuksien muutokset heikentävät erityisesti heidän toimeentuloaan, mikä voi lisätä toimeentulotuen käyttöä. Toisaalta pidemmällä aikavälillä vaikutuksia voi jossain määrin kompensoida se, jos aiempaa useampi työikäinen työllistyy.

Lapsiperheistä suurimmassa riskissä ovat yhden vanhemman perheet, joille etuuksien merkitys on suurempi. Toimeentulon heikentyminen voi johtaa ongelmien kasautumiseen, jolloin lasten ja nuorten syrjäytymisen riski voi kasvaa.

Sekä ikääntyneet että vammaiset henkilöt käyttävät muuta väestöä enemmän julkisen terveydenhuollon palveluita ja lääkkeitä, joten pidemmät matkat päivystykseen, mahdolliset viiveet hoitoon pääsyssä sekä muutokset lääkekorvauksien omavastuuosuuksissa vaikuttavat erityisesti heihin.

Toimeentulotuen menojen kasvu ja määrärahat 2023–2025

Perustoimeentulotuen rahoitus jakaantuu kahteen toisistaan erilliseen osaan.

Valtio rahoittaa (työ- ja elinkeinoministeriön momentti 32.50.30) toimeentulotuen kustannukset pakolaisille, paluumuuttajille, jollaisiksi määritellään tietyt entisen Neuvostoliiton alueelta muuttaneet henkilöt ja heidän perheenjäsenensä, sekä tilapäistä suojelua saaville. Laki kotoutumisen edistämisestä (681/2023) uudistuu 1.1.2025 alkaen, sen mukana säädös paluumuuttajien toimeentulotuen erillirahoituksesta poistuu. Pakolaisille ja tilapäistä suojelua saaville toimeentulotuki rahoitetaan TEM:n momentilta kolmelta vuodelta alkaen ensimmäisen kotikunnan väestötietojärjestelmään merkitsemisestä.

Muilta osin perustoimeentulotuen kustannukset ovat puoliksi kuntien ja puoliksi valtion vastuulla. Ennakot perustoimeentulotuen maksamiseen Kelalle maksetaan sosiaali- ja terveysministeriön momentilta 33.10.57. Kuntien osuus kuluista huomioidaan kuntien valtionosuuksissa kahden vuoden viiveellä.

Momentin 33.10.57 määrärahan käyttö vuonna 2023 oli 720 milj. euroa, josta noin 34 milj. euroa Kela palautti käyttämättömänä, jolloin ko. momentin kautta rahoitettavat etuuskulut olivat noin 686 milj. euroa vuonna 2023. Vuoden 2024 määräraha on 854,55 milj. euroa, josta arvion mukaan käytetään noin 790 milj. euroa. Vuoden 2025 talousarvioesityksessä määräraha perustoimeentulotuen momentilla on 970,2 milj. euroa. Täydentävässä talousarvioesityksessä tähän on esitetty 5 milj. euron korotusta asiakasmaksuasetuksen hinnankorotuksista ja lisäksi 112,5 milj. euroa, johtuen TEM:n valmistelussa olevasta esityksestä, jonka mukaan kotoutumisen edistämisestä annetun lain mukaisista korvauksista luovutaan ja perustoimeentulotuki myönnettäisiin jatkossa perustoimeentulotukea koskevan lainsäädännön mukaisesti. Käytännössä esitys tarkoittaa, että perustoimeentulotuki rahoitettaisiin jatkossa kokonaisuudessaan puoliksi valtion ja kuntien kesken. Täydentävän talousarvion mukainen momentin 33.10.57 määrärahan taso olisi 1087,7 milj. euroa.

Perustoimeentulotuen kokonaiskulut olivat vuonna 2023 noin 718 milj. euroa ja Kelan arvioon mukaan niiden arvioidaan olevan noin 895 milj. euroa vuonna 2024. Kulujen kasvua selittävät pääasiassa ensisijaisiin etuuksiin tehdyt lainmuutokset ja tilapäisen suojelun saajien määrän kasvu toimeentulotuella.



Tapio Isolankila

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan kunta- ja hyvinvointijaostolle, 7.11.2024

Syyskuussa 2024 perustoimeentulotuella oli noin 7300 kotitaloutta enemmän kuin vuotta aikaisemmin saamaan aikaan. Syyskuun perustoimeentulotuen kulut olivat noin 11 milj. euroa vuoden takaista suuremmat, josta reilu 6 milj. euroa oli valtion kokonaan rahoittamaa tukea. Saajamäärän ja kulujen kasvusta suurin osa selittyy tilapäisen suojelun saajien määrän kasvulla.